

Wohnen und Arbeiten in altindustrialisierten Gebieten

Deutsch-polnisches Symposium
am 5/6. November 1990 in Bonn-Bad Godesberg

Am 5. und 6. November 1990 fand auf Einladung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in Bonn-Bad Godesberg ein Symposium über das Thema "Wohnen und Arbeiten in altindustrialisierten Gebieten" statt. Inhaltliche Planung, Organisation und Durchführung lagen bei der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und Raumordnung (BfLR).

Die polnischen Gäste berichteten über die Situation in den größeren altindustrialisierten Gebieten Polens (Oberschlesien, Lodz, Krakau). Zur Darstellung der Situation in den altindustrialisierten Gebieten der Bundesrepublik – beispielsweise an den Problemen des Ruhrgebiets aufgezeigt – waren Referenten eingeladen worden, die die Probleme vor Ort bearbeiten.

1. Zur Situation in der Bundesrepublik

Prof. *Strubelt* (BfLR) informierte einleitend die polnischen Gäste über die spezifische räumliche Situation in der Bundesrepublik durch den Beitritt der fünf neuen Bundesländer. Er zeigte den Stadtentwicklungsprozeß in der Nachkriegszeit auf, der stark von ökonomischen Faktoren bestimmt war. Erst allmählich setzte sich die Einsicht durch, daß vorausschauende Stadtentwicklungspolitik getrieben werden mußte und nicht zuletzt auch die besonderen Bedingungen der Region berücksichtigt werden müssen. Dabei machte Herr *Strubelt* die polnischen Gäste mit den verschiedenen Stadtentwicklungstheorien der 70er und 80er Jahre bekannt. Wenn es heute nicht mehr ohne weiteres möglich ist, bestimmte Vorstellungen von oben durchzusetzen, sondern auch die Betroffenen Einfluß nehmen können, so ist dies das Ergebnis eines langen Weges.

Prof. *Hennings* (Universität Dortmund) berichtete, daß kommunale Wirtschaftsförderung von den Kleinstädten bis hin zu den Großstädten überall eine bedeutende Rolle spielt; es gilt hauptsächlich, die überkommunalen Förderungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Nachdem es früher recht leicht war, Flächen für wirtschaftliche (vor allem gewerbliche) Zwecke in Freiräumen auszuweisen, wurde dies in den 80er Jahren zunehmend schwieriger, weil

- die Flächen knapp wurden,
- die Bevölkerung nicht mehr jedes Vorhaben duldete.

Infolgedessen beschränkt die Wirtschaftsförderung nun andere Wege, die sog. Innenentwicklung, und zwar teilweise auf Flächen, die schon einmal als Gewerbeflächen benutzt wurden. Als Instrumente wurden entwickelt

- Gewerbezentrum(-hof),
- Gründerzentren,
- Technologiezentren,
- Industrie- und Gewerbeparks der 70er Jahre,
- Gewerbeparks der 80er Jahre,
- Technologiezentren.

Dieser Instrumente hat sich besonders das Land Nordrhein-Westfalen bedient. In Ansätzen – so meint der Referent – sind

bereits positive Effekte auf die umliegenden Gebiete (z.B. bezüglich Infrastruktur und Innovationspotential) zu erkennen.

Dr.-Ing. *Irene Wiese-von Ofen* (Beigeordnete der Stadt Essen) führte anhand verschiedener Pläne die Neuordnung des nördlichen Stadtgebiets von Essen vor. Es handelte sich ursprünglich vorwiegend um Industriegelände, das zudem von Werksbahnen durchschnitten war. Öffentliche Nord-Süd-Verbindungen waren – wie traditionell im Ruhrgebiet – von untergeordneter Bedeutung. Außerordentlich klein war – auch eine im Ruhrgebiet verbreitete Erscheinung – der ursprüngliche Ortskern. Nachdem die Zeche Carl und anderes Fabrikgelände aufgelassen wurde, ergab sich die Möglichkeit der Neuordnung des Gebiets. Wichtigste Maßnahmen waren:

- Abbau der nun überflüssigen Werksbahnen,
- Ausweisung von Flächen für Wohnbebauung,
- Stellung unter Denkmalschutz bestimmter Industriearchitektur (alte Maschinenfabrik),
- Neubau einer Nord-Süd-Straße.

In einem zehnjährigen Planungsprozeß konnte das Konzept erarbeitet werden; die Verantwortlichen hoffen, damit ein tragbares Konzept für die Zukunft gewonnen zu haben.

Peter Lampe von der Landesentwicklungsgesellschaft (LEG) Nordrhein-Westfalen stellte zunächst seine Institution vor: Landesentwicklungsgesellschaften gibt es in fast allen Ländern der Bundesrepublik; in Nordrhein-Westfalen besitzt das Land zwei Drittel der Anteile, ein weiterer großer Eigentümer ist die Westdeutsche Landesbank. Der Referent berichtete, daß im Ruhrgebiet durch das Zechensterben und die Stilllegung von Stahlwerken große Flächen brachliegen (geschätzt auf etwa 6 000 ha). Eine Reaktivierung dieser Flächen war aus verschiedenen Gründen lange nicht möglich, deshalb wurde die LEG eingeschaltet, um eine Wiederverwendung zu planen. 1 700 ha dieser Flächen hat die LEG in den letzten Jahren gekauft. Besondere Schwierigkeiten entstehen dadurch, daß die Flächen großenteils hochbelastet und nicht leicht einer Wiederverwendung zuzuführen sind. Die LEG hat es sich jedoch zur Aufgabe gemacht, nach den dringend notwendigen Problemlösungen zu suchen.

Unter diesen Aspekten stellte das Referat von *Bärbel Winkler* vom Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik GmbH eine Ergänzung der Ausführungen von *Peter Lampe* dar. Sie berichtete über

- die Erfassung von Altlasten (zu bedauern ist die fehlende gesetzliche Regelung, es gibt lediglich Ansätze dazu in den Ländern);
- ihre Bedeutung im Rahmen des Städtebaus (durch den hohen Grad der Bodenversiegelung ist die Belastung in den Städten besonders groß);
- die Vorgehensweise zur Erkundung von Altlasten (es müssen sehr differenzierte Vorgehensweisen gewählt werden);
- das Fallbeispiel Nordhorn zur Aufbereitung des Bodens einer Textilfabrik für die Wohnbebauung.

Michael Kretschmer, Generalbevollmächtigter der VEBA Wohnen, berichtete über die Aktivitäten seiner Gesellschaft, die im Ruhrgebiet 140 000 Wohnungen im Bestand hat (teilweise handelt es sich um ehemalige Werkswohnungen, die von Bergbau und Schwerindustrie übernommen wurden). Der Referent führte an

Beispielen Modernisierungsmaßnahmen vor. Interessant waren die sanierten ehemaligen Werksiedlungen; den Mietern ist bei der Gestaltung der Freiflächen weitgehend freie Hand gelassen, die Eigeninitiative führt zu wünschenswerten Ergebnissen. Wichtig war es zu erfahren, daß die Durchführung der Maßnahmen ohne Gerichtsprozesse möglich war.

Auf die regionale Ebene führte der letzte deutsche Bericht von *Stephan Reiß-Schmidt* über den Kommunalverband Ruhrgebiet (früher Ruhrsiedlungsverband). Nach einem Überblick über die historische Entwicklung, in dem die Notwendigkeit interkommunaler Planung deutlich gemacht wurde, wurde der Umstrukturierungsprozeß zu einem Dienstleistungsverband mit neuem Namen in den 70er Jahren nachgezeichnet. Wer das segensreiche Wirken des Ruhrsiedlungsverbands in den Jahren seines Bestehens und die Diskussion um seine Umstrukturierung seinerzeit miterlebt hatte, der stellte sich die Frage, ob diese Umstrukturierung überhaupt sinnvoll war. Den polnischen Gästen wurde jedenfalls klargemacht, daß sich in hochverdichteten altindustrialisierten Gebieten eine Reihe von Problemen nicht auf kommunaler Ebene lösen läßt: Die Realität hat in den 80er Jahren verschiedene Kernbereiche interkommunaler Kooperation deutlich werden lassen, u.a.

- Regionalplanung und Planungsgrundlagen,
- regionale Wirtschaftsförderung und Gewerbeflächenmanagement,
- Abfallentsorgung,
- regionale Verkehrsplanung,
- Öffentlichkeitsarbeit und Tourismus,
- Dienstleistungen für Städte und Gemeinden.

Darüber hinaus benötigten die politischen Vertreter eines solchen Verbandes – so führte der Referent aus – ein hohes Maß an Legitimität, indem sie vom Volk gewählt sind (nicht mehr wie bisher von Institutionen entsandt; denkbar sei etwa eine Lösung wie beim Umlandverband Frankfurt).

2. Darstellungen der Situation in altindustrialisierten Gebieten in Polen

Die polnischen Gäste berichteten über die größte polnische Industrieagglomeration Oberschlesien, die Industriestadt Lodz und über Krakau; zusätzlich wurde in einem Fallbeispiel aus Mittelpolen die Situation in Klein- und Mittelstädten angesprochen.

Zygmunt Niewiadomski vom Institut für Raum- und Kommunalwirtschaft in Warschau gab zunächst eine Einführung über die Rechtslage der Raumwirtschaft in Polen. Danach kann die Raumwirtschaft auf eine beachtliche Tradition zurückblicken: Das erste Gesetz, das Normen über Bebauungspläne auf städtischer und regionaler Ebene festlegte, stammte aus dem Jahr 1928. Alle diese Ansätze verschwanden nach 1945. Kennzeichnend für die gesamte Nachkriegszeit ist zentralistische Lenkung. Erst in den 70er Jahren lassen sich Ansätze zu regionaler Planung erkennen. Eine rechtliche Änderung der zentralen Lenkung brachte jedoch erst ein Gesetz von 1984, das – mit vielen Novellen – bis heute gilt. Die völlige Abkehr vom zentralen und rein ökonomischen Denken brauchte allerdings noch einige Jahre. Weitere Neuerungen brachte das Jahr 1989 vor allem mit der Einführung der Marktwirtschaft und der regionalen Selbstverwaltung. Verschiedene Fragen eines Reformentwurfs des Raumwirtschaftsgesetzes befinden sich noch im Diskussionsstadium, intensiv behandelt werden u.a. Probleme des Umweltschutzes und der Partizipation.

Mit seinem Referat über den Industrieraum Lodz eröffnete *Tadeusz Sumien* die Darstellung der polnischen Gäste zur Situation in den altindustrialisierten Gebieten ihres Landes. In allen großen Ballungsgebieten wurde bislang der Umstrukturierungsprozeß der Wirtschaft vernachlässigt, viel zu lange wurde auf die alten Industrien gesetzt. Dabei wurde der Umweltschutz vernachlässigt. Dies gilt auch für die Textilindustrie in Lodz, dem "polnischen Manchester". Das Anwachsen der Stadt verlangte eine Forcierung des Wohnungsbaus, vernachlässigt wurde jedoch der Ausbau der sozialen Infrastruktur. Stadterneuerung fand nicht statt; da die Stadt im Krieg nicht zerstört wurde und die alte Bebauung erhalten blieb, besteht enormer Modernisierungsbedarf. Das Verkehrssystem stammt zu 70% aus der Zeit vor 1945, entsprechend groß ist der Sanierungsbedarf. Die Wirtschaft bedarf dringend der Umstrukturierung. Man schätzt, daß der Erneuerungsprozeß nicht vor Ablauf von 30 Jahren erfolgen wird. Eine Bestandsaufnahme der gegenwärtigen Mißstände ist erfolgt, Planungen für ein Erneuerungsprogramm liegen vor.

Ähnlich pessimistisch war die Schilderung der Situation in Oberschlesien, die *Zbigniew Kaminski* vom Schlesischen Polytechnikum in Gleiwitz gab. Die zu diesem Vortrag gezeigten Dias erinnerten an das Bild, welches das Ruhrgebiet zu Beginn der 50er Jahre geboten hatte. (Zur Erinnerung: Oberschlesien war gegen Kriegsende von der Roten Armee überrannt worden und deshalb nahezu unzerstört an Polen übergegangen.) Erneuerungen der Industrieanlagen und des Wohnungsbestands fanden nach dem Zweiten Weltkrieg nicht statt. Die Lebensbedingungen wurden im Gegenteil immer schlechter. So wurde ein großer Teil der Freiflächen für Wohnbebauung in Anspruch genommen, ohne die notwendige technische und soziale Infrastruktur bereitzustellen. Zusätzliche Erschwernisse traten durch Bergschäden auf. In den 80er Jahren entwickelte die Bevölkerung – gleichzeitig mit dem Wunsch nach politischer Partizipation – ein beachtliches Umweltbewußtsein. Der Referent ließ durchblicken, daß seines Erachtens eine Lösung der Probleme auf regionaler Ebene angegangen werden muß. Eine strukturelle Umgestaltung der Region erscheint ihm dringend notwendig. Mit der Erarbeitung von Planungsgrundlagen für die Umgestaltung der Region wurde begonnen.

Nicht erfreulicher war die Situationsanalyse von *Zygmunt Ziobrowski* vom Institut für Raum- und Kommunalwirtschaft in Krakau. Auch im Raum Krakau dominiert seit den 50er Jahren die Schwerindustrie, und zwar hauptsächlich Großbetriebe. Die Zuwanderung der Arbeitskräfte löste einen Bauboom aus. Wie in den übrigen Ballungsgebieten kam der Ausbau der Infrastruktur nicht nach, und Umweltbelange fanden keine Berücksichtigung. Charakteristisch für den Raum Krakau ist die Gemengelage von Wohnbebauung und Industrieanlagen. Obwohl 90% der Beschäftigten für den Weg öffentliche Verkehrsmittel benutzen – der Motorisierungsgrad beträgt 124 PKW auf 1 000 Einwohner – ist ihr Ausbaustand wie die gesamte Verkehrsinfrastruktur schlecht. Zur Verbesserung der Gesamtsituation bestehen auch hier erst Planungen.

Das Anliegen von *Andrzej Grudzinski* war es, an zwei Fallbeispielen auf die schlechte Wohnbausubstanz in Klein- und Mittelstädten aufmerksam zu machen. Sein Institut erarbeitete Planungsgrundlagen für die Modernisierung alter Bausubstanz in einer Mittelstadt (Ciechanow) und einer Kleinstadt (Leczyca). Die Finanzierung ist zwar noch nicht gesichert, doch der Referent hofft, Beispiele für eine mögliche Vorgehensweise zur Sanierung von Altbausubstanz aufzeigen zu können.

3. Diskussion einiger Ergebnisse

Verglichen mit den Problemen in polnischen altindustrialisierten Gebieten ist das Ruhrgebiet inzwischen ein Musterbeispiel der Erneuerung. Die polnischen Gäste berichteten offen über die schwierige Lage. Fest installiert sei inzwischen die Marktwirtschaft, einen Weg zurück, d.h. hinter sie gebe es inzwischen nicht mehr. Noch offen ist weitgehend die Frage der Finanzierung der Planungen – es besteht auch noch keine Klarheit darüber, welche Ebene finanziert und wie die Einkommenssituation der Regionen und der Kommunen sein wird. Ebenso ist die Frage des Eigentums an Grund und Boden noch offen, Privatisierungsmöglichkeiten seien vorgesehen. Herr *Strubelt* verwies in diesem Zusammenhang darauf, daß die Grundeigentumsfrage bei Maßnahmen der Stadtplanung lediglich ein Problem unter anderen sei. Herr *Sumien* machte darauf aufmerksam, daß kleine Gewerbebetriebe, die zur Reaktion auf Investitionsanreize besonders geeignet sind, in Polen weitgehend fehlen.

Herr *Konukiewicz* vom Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hatte einleitend deutlich gemacht, daß nicht alle Maßnahmen, die in der Bundesrepublik zur Sanierung und Umstrukturierung durchgeführt wurden, zu einer Übernahme

in Polen geeignet sein könnten. Leider stellten die Vorträge der deutschen Referenten teilweise nur die positiven Ergebnisse der Maßnahmen dar. Auf sozial unerwünschte Nebenwirkungen – wer profitiert z.B. von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, wie ist die Einkommensverteilung unter den Mietern in Wohnungen, die mit Mitteln des sozialen Wohnungsbaus finanziert werden – wurde zu wenig eingegangen.

Fachlich interessant waren nicht zuletzt Gespräche am Rande, z.B. über die Preisbildung für Mieten und Grundstücke in Städten.

Insgesamt läßt sich sagen, daß dieses Symposium ein voller Erfolg war. Die polnischen Teilnehmer hatten zudem in dem Exkursionsteil noch die Gelegenheit, vor Ort Erfahrungen zu sammeln.

*WissOR' in Dr. Christel Bals
Bundesforschungsanstalt für
Landeskunde und Raumordnung
Am Michaelshof 8
5300 Bonn-Bad Godesberg*